Dossier

Les frais de siège social

Autorisation et impacts

Formaliser la demande ou le renouvellement de l'autorisation de frais de siège social des établissements et services sociaux et médico-sociaux représente un travail d'ampleur qui mobilise différentes fonctions de l'association sur un délai assez court : le « dossier frais de siège » doit être déposé avant le 31 octobre 2007. Si cette obligation légale constitue une réelle opportunité pour clarifier et optimiser l'organisation du siège et, plus globalement, de toute l'association, le modèle de fonctionnement sur lequel il repose n'est pas dénué de toutes critiques. *Juris associations* propose donc un dossier qui allie outils pratiques, témoignages de terrain et prospective...

L'autorisation de frais de siège

Mode d'emploi

Le décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 a été légèrement modifié par le décret n° 2006-422 du 7 avril 2006, mais aucun changement majeur n'impacte les articles relatifs au financement du siège social. Synthèse d'ordre pratique pour faciliter la formalisation de la demande, et axes de travail pour mettre à profit cette obligation légale [1].

> Guy CASTINEL*

Dans chaque organisme gestionnaire, l'appellation « siège social » revêt une forme propre : central, direction générale, siège associatif, fonction support ... Son existence dans les faits n'ouvre pas obligatoirement droit à des frais de siège financés par les tutelles. En effet, le décret n° 2003-1010 mentionne que les organismes gestionnaires doivent en faire la demande auprès de l'autorité compétente en rapportant la double preuve de :

- l'utilité des services du siège dans la gestion quotidienne des services et établissements gérés par l'association ;
- l'efficacité organisationnelle de l'association.

Efficacité des services rendus

L'article 88 du décret du 22 octobre 2003 reconnaît ainsi l'existence et clarifie la place et le rôle

* Expert-comptable, commissaire aux comptes, cabinet PKF Audit Conseil Expertise, département Économie sociale.

(1) Cet article vise expressément les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles et des établissements mentionnés au 2° de l'article L. 611-2 du Code de la santé publique.

tenu par les sièges sociaux d'association dans la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux : « Les budgets approuvés des établissements ou services peuvent comporter une quote-part de dépenses relatives aux frais du siège social de l'organisme gestionnaire. »

Le décret précise que cette faculté est subordonnée à l'octroi d'une autorisation qui fixe « la nature des prestations, matérielles ou intellectuelles, qui ont vocation à être prises en compte ». Il cite les prestations dont la prise en charge peut être autorisée et portant « notamment sur la participation des services du siège social » à :
- l'élaboration du projet d'établissement, y compris pour des travaux portant sur un projet global de l'organisme gestionnaire ;
- l'adaptation des moyens des établissements et services à l'amélioration de la qualité du service rendu et à la mise en œuvre de modalités d'intervention coordonnées ;
- la mise en œuvre ou à l'amélioration de systèmes d'information, et notamment ceux qui sont nécessaires à l'établissement des indicateurs ;
- la mise en place de procédures de contrôle interne et à l'exécution de ces contrôles ;
- la conduite des études « coûts-avantages » ; ce dernier point est d'ailleurs d'actualité avec la mise en place des indicateurs dans le cadre de la mise en place de l'évaluation[2].

Cette énumération comprend ainsi des prestations de nature à faire la démonstration de l'utilité de suivi du siège dans la gestion quotidienne des services et établissements.

Mais l'autorisation est également subordonnée à l'existence de délégations de pouvoirs précises entre les administrateurs de l'organisme gestionnaire, les membres de sa direction générale et les agents de direction des établissements et services.

L'autorisation proprement dite

L'autorisation est délivrée pour une durée de cinq ans renouvelable. L'autorité compétente pour statuer sur sa demande est déterminée en fonction de l'origine globale des financements perçus par tous les établissements ou services placés sous la gestion de l'association.

Le décret précise ce qu'il faut entendre par « financement global ». L'assiette de calcul pour la détermination de l'origine des financements prend en effet en compte :
- les recettes de la tarification de tous les établissements ou services gérés par l'association ;
- les recettes découlant du tarif relatif à la dépendance ;
- les recettes des budgets de production et de commercialisation des ESAT.

Sont donc exclus de l'assiette de calcul les budgets des « ateliers protégés », par exemple.

Si plus de la moitié de cette somme relève d'un financement par le budget de l'État ou par les fonds de l'assurance maladie, l'autorité compétente est le représentant de l'État, sinon l'autorité compétente est le président du conseil général.

Il y a lieu de préciser que l'autorité compétente est celle du département où sont implantés les établissements qui perçoivent ensemble la part la plus importante du financement global (au moins 40 %). À défaut, ce sera, selon les cas, le

Les sources législatives

En matière de frais de siège social, il y a lieu de se référer à plusieurs textes.

■ **Le décret n° 2003-1010** (art. 88 et s.) **du 22 octobre 2003**, plus communément appelé « décret financier », traite de la gestion budgétaire, comptable et financière et des modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

■ **L'arrêté du 10 novembre 2003** fixe la liste des pièces (prévues au III de l'art. 89 du décret précité) pour la demande d'autorisation et de renouvellement d'autorisation.

■ **L'arrêté du 12 novembre 2003** définit la liste des pièces (prévues au III de l'article 92 du décret n° 2003-1010) pour la demande annuelle de prise en charge de quotes-parts de frais de siège social.

■ **Les circulaires DGAS/5B** (on lira avec grand intérêt la circulaire n° 2005-45 du 25/01/2005), quant à elles, permettront de trouver une solution aux difficultés d'application particulières qui peuvent résulter de cette réglementation, chaque association gestionnaire recèlant des spécificités qu'il conviendra de traiter.

(2) *Cf.* JA n° 343/06, p. 14.

préfet de région ou le président du conseil général du département du siège de l'association.

Le dossier à fournir

Cette demande d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation de frais de siège, appelée ici « dossier frais de siège », constitue l'aboutissement d'un travail conséquent de formalisation des procédures et d'un processus de collecte de nombreux documents. Ces tâches induisent des délais de réalisation plus ou moins longs selon la taille, la culture (formalisation ou non des procédures) et les choix d'organisation de l'association.

Ce dossier permet d'expliquer et de justifier la demande d'autorisation de frais de siège. C'est l'arrêté du 10 novembre 2003 qui fixe la liste des pièces que l'organisme doit transmettre à l'appui de sa demande d'autorisation de frais de siège (*cf.* encadré p. 14).
Ce dossier constitue un exercice de communication puisqu'il va présenter l'association, ses établissements et les services fournis par le siège. Aussi est-il très important de ne pas négliger l'aspect prospectif, puisqu'il engage à un horizon de cinq exercices.
Toutefois, en cas de modifications majeures, il est possible de déposer un nouveau dossier en vue d'aménager l'autorisation précédemment obtenue.

Un exemple de plan type

Le plan présenté ci-dessous résulte de l'expérience acquise auprès de diverses associations de tailles

Dossier de frais de siège : plan type

I. Cadre général : organisme gestionnaire et établissements

■ L'organisme gestionnaire
- Présentation, historique, habilitation, évolution du nombre de structures gérées
- Statuts : clause de dévolution des biens si cessation d'activité (art. 98 du décret du 22 octobre 2003)
- Projet associatif, règlement intérieur
- Rapport d'activité : deux exercices

■ Les principes de gouvernance
- L'assemblée générale : présentation
- Le conseil d'administration / bureau : composition, fréquence des réunions
- La direction générale
- Règles de délégation : elles doivent être synthétisées dans un document unique des délégations
- Délégation de signature aux administrateurs
- Délégation de pouvoir et de signature au directeur du siège
- Missions déléguées aux directeurs des établissements
- Conventions réglementées (art. L. 612-5 du Code de commerce)

■ Les établissements et services
- Établissements relevant du Code de l'action sociale / de l'article L. 6111-2 du Code de la santé publique / autres activités
- Présentation des établissements : type de prise en charge, usagers, ETP (équivalent temps plein), moyens humains
- Projet d'établissement, fiches de présentation par établissement, données permanentes
- Activités : présentation plaquette/site internet

II. Le rôle du siège social
- Présentation, schéma général d'organisation et organigramme
- Définition des fonctions du siège : tableau synoptique
- Projet d'établissement du siège : une éventuelle opportunité, la formalisation des contrats d'objectif ?
- Recueil des procédures de contrôle interne et de gestion
- Moyens, management par la qualité, amélioration du système d'information.

III. Les prestations du siège social
- La participation des services du siège social
- Les prestations techniques : répartition des tâches entre siège et établissements
- Les prestations d'animation du réseau
- Procédures écrites : comptabilité, finance, ressources humaines, communication, autres services

IV. Documents à caractère comptable et financier
- Budget prévisionnel du siège social et de l'association
- Information sur la répartition des charges et produits communs entre les services
- Affectation des produits financiers (art. 96 du décret du 22 octobre 2003)
- Charges afférentes aux dirigeants du siège des trois derniers exercices et prévisionnel N+1 (rémunération, avantages en nature...)
- Bilan, compte de résultat de l'association
- Bilan financier de l'association : annexe III (arrêté du 10 novembre 2003) et tableau d'informations complémentaires, annexe IV
- Répartition des quotes-parts de frais de siège entre les établissements et services
- Tableau de cohérence des quotes-parts de frais de siège (demande annuelle) : *cf.* annexe de l'arrêté du 12 novembre 2003

variées. Son contenu n'est qu'indicatif et la liste des pièces n'est pas exhaustive. Il devra être adapté et personnalisé en fonction de l'association.

D'autres notions importantes sont directement liées au dossier « frais de siège social ». Les thèmes privilégiés par le législateur sont, à notre sens, la gouvernance associative (dérivée du terme anglo-saxon *corporate governance*) et le système de contrôle interne.

La gouvernance

Les associations doivent donc présenter dans leur dossier d'agrément le document relatif aux délégations de pouvoirs et compétences entre les administrateurs de l'organisme gestionnaire, les membres de sa direction générale et les directeurs d'établissements et services. Cette présentation a le mérite d'exposer de façon synthétique la gouvernance de l'association gestionnaire, permettant ainsi aux autorités compétentes de mesurer l'efficacité de l'organisation interne de l'association (*pour un extrait de tableau de délégation, cf.* JA 343/06, p. 22).

Bien évidemment, la gouvernance ne saurait se résumer à ce document unique. Elle trouve sa matérialisation dans une démarche plus large, organisée et documentée : le système de contrôle interne (*cf.* encadré ci-contre).

Demande annuelle de prise en charge des frais de siège

Dès lors que l'autorisation est accordée, il y a lieu de procéder annuellement à une demande de prise en charge. L'organisme fait parvenir au préfet ou au président du conseil général qui l'a délivrée le montant et la nature des frais dont il sollicite la prise en compte. Cette demande doit être adressée avant le 31 octobre de l'année qui précède l'exercice auquel les frais de siège se rapportent.

Simultanément, l'organisme communique cette demande aux autres autorités de tarification dont chaque établissement et service relèvent. Le préfet ou le président du conseil général communique à l'organisme avant le 31 décembre de la même année le montant et la répartition des frais de siège retenus. Le courrier correspondant doit être motivé. L'organisme gestionnaire dispose de 8 jours ouvrés, à compter de la notification du courrier du préfet ou du président du conseil général, pour faire connaître ses observations. À défaut de réponse dans ce délai, il est réputé avoir accepté la proposition.

Lorsque le préfet ou le président du conseil général a reçu la réponse de l'organisme gestionnaire, ou à défaut de réponse, il fixe :

Une définition du contrôle interne ?

En l'absence de définition juridique, voire règlementaire, du contrôle interne, l'ordre des experts comptables le définit ainsi :
« Le contrôle interne est l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de l'entreprise. Il a pour but, d'un côté, d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information, de l'autre, l'application des instructions de direction et de favoriser l'amélioration des performances. Il se manifeste par l'organisation, les méthodes et procédures de chacune des activités de l'entreprise pour maintenir la pérennité de celle-ci. »

Pour la Compagnie nationale des commissaires aux comptes : « Le système de contrôle interne est l'ensemble des politiques et procédures (contrôles internes) mises en œuvre par la direction d'une entité en vue d'assurer, dans la mesure du possible, la gestion rigoureuse et efficace de ses activités. Ces procédures impliquent le respect des politiques de gestion, la sauvegarde des actifs, la prévention et la détection des irrégularités et inexactitudes, l'exactitude et l'exhaustivité des enregistrements comptables et l'établissement en temps voulu d'informations financières ou comptables fiables. Le système de contrôle interne s'entend au-delà des domaines liés au système comptable. Il comprend :
- « l'environnement général de contrôle interne », qui est l'ensemble des comportements, degrés de sensibilisation et actions de la direction (y compris le gouvernement d'entreprise) concernant le système de contrôle interne et son importance dans l'entité ;
- « les procédures de contrôle », qui désignent les politiques et procédures définies par la direction afin d'atteindre les objectifs spécifiques de l'entité complémentaires à l'environnement général de contrôle interne. »

- le montant global des frais de siège qu'il estime justifié au regard des services rendus ;
- le montant de la quote-part applicable à chaque établissement et service.

Cette décision est notifiée par courrier motivé à l'organisme gestionnaire et aux différentes autorités de tarification.

Montant global Quote-part à répartir Comptabilité particulière

Le montant global des frais de siège est calculé en tenant compte de la totalité des établissements et services gérés par l'organisme gestionnaire (y compris les ateliers protégés). La répartition de la quote-part de frais de siège entre les différents budgets s'effectue au prorata des charges brutes des sections d'exploitation.

Le décret du 22 octobre 2003 précise que « lorsqu'un même organisme gère simultanément des établissements ou des services qui relèvent du I de l'article L. 312-1 et des structures qui n'en relèvent pas (par exemple les ateliers protégés), la demande annuelle de prise en charge [...] doit établir la part des charges du siège imputable à chacune de ces deux catégories, prises dans leur ensemble. À défaut, la répartition est effectuée au prorata des charges brutes d'exploitation[3] ».

La formalisation du dossier doit être conduite comme un projet transverse tant il touche aux fondamentaux de l'association et à ses différents services.

Pour le cas particulier des ESAT (section commerciale), il est à présent admis que les charges brutes d'exploitation s'entendent diminuées des achats concourant à la réalisation des produits. Les organismes bénéficiaires de frais de siège devront tenir une comptabilité particulière pour les charges de leur siège social qui sont couvertes par les quotes-parts issues des produits de la tarification. Toutefois, l'aspect comptable reste trop souvent négligé : de nombreuses associations ne disposent pas d'une comptabilité autonome permettant d'établir un bilan et un compte de résultat pour chaque structure.

(3) Art. 93.

Obligations diverses et contrôle des autorités de tarification

Le décret du 22 octobre 2003 précise que les associations bénéficiaires de frais de siège seront soumises à contrôle. En outre, l'autorisation de frais de siège peut être abrogée si les conditions de son octroi cessent d'être remplies. Il est ainsi précisé par les textes que l'inventaire des immobilisations devra être mis à la disposition des autorités de tarification, il en sera de même pour les pièces permettant de connaître les conditions dans lesquelles les prestataires et fournisseurs les plus importants ont été choisis.

En outre, les organismes gestionnaires devront tenir à disposition des autorités de contrôle les pièces permettant de connaître notamment :

- les modalités de gestion de la trésorerie consolidée ;
- la gestion des investissements ;
- les rémunérations, avantages en nature et prise en charge de frais accordés aux cadres dirigeants du siège social.

Les quelques outils proposés dans ce dossier mettent en lumière l'importance accordée au contrôle interne existant au sein de l'association. Les fonctions « contrôle interne » sont indépendantes de la taille de l'association et ne sont pas l'apanage du seul monde marchand. La mise en place d'un ensemble de moyens de régulation, de coordination et de sécurité conduit à une meilleure maîtrise et à une plus grande efficacité globale. C'est, à notre sens, la volonté affichée du législateur lors de l'écriture du décret financier de 2003.

Bien évidemment, les spécificités du secteur associatif doivent être intégrées, au-delà des aspects liés à la non-lucrativité, au caractère désintéressé, au bénévolat ; on retiendra également le nécessaire respect du projet associatif, les aspects politiques et militants, et surtout l'éthique.

La formalisation d'un dossier frais de siège doit ainsi être conduite comme un projet transverse tant il touche aux fondamentaux de l'association ainsi qu'à ses différents services. Sa réussite est intimement liée à la mobilisation des intervenants, au respect du planning fixé (veiller à ne pas sous-estimer le temps à consacrer) et à un effort de communication du siège mais, plus globalement, de l'organisme gestionnaire. ■

Deux témoignages

Adapei : un projet associatif clair

Parallèlement à la constitution du dossier « frais de siège », le conseil d'administration a convenu de remettre à jour les statuts, de préciser l'objet social de l'association, et de s'assurer qu'il était connu de tous dans l'association, tant des politiques bénévoles que des permanents salariés.

> Propos recueillis par Guy CASTINEL auprès de Jean-Joseph PACHERIE*

La remise en ordre de notre association a été menée par les membres du bureau, qui ont clarifié et repositionné le projet de notre association autour de nos valeurs fondatrices et fondamentales. Différentes réunions de travail ont été organisées pour tenir compte de l'évolution des besoins au plan départemental et des nouveaux établissements récemment créés. L'objet social a été remis à plat, il constitue la spécificité de notre association ; puis il a été décliné et écrit dans le projet associatif.

Ce dernier est donc l'expression politique de notre association ; il fera l'objet d'une revue régulière du contenu de ses objectifs et moyens, les valeurs et l'éthique restant le socle de référence. La réalisation du projet associatif nécessite la mise en œuvre de règles de fonctionnement transparentes et d'une démarche organisée. Ceci relève de la responsabilité du directeur général de l'association et des permanents.

Sous la responsabilité du directeur général, nous avons, avec les principaux cadres, actualisé ou rédigé l'ensemble des procédures, tant du centre de gestion (appellation de notre siège social afin de bien séparer le niveau politique du niveau technique) que des établissements, avec l'appui des directeurs d'établissements. Ceci a demandé cinq mois, avec la problématique des congés et de la période budgétaire à intégrer à l'approche du dépôt (octobre 2006). Nos procédures internes relatives à la production d'informations comptables et financières ainsi que nos schémas d'organisation ont fait l'objet d'un examen par notre commissaire aux comptes (en mettant à profit son intervention intermédiaire sur la revue des procédures). Après validation par la direction du siège, nos procédures ont été archivées sur notre serveur et sont accessibles à tous. La coordination des fichiers est assurée par le secrétariat de la direction générale sous la responsabilité du DG. L'aspect informatique/intranet est donc important pour s'assurer que ces procédures fonctionnent et s'adaptent aux changements fréquents que vivent nos associations du médico-social.

Notre système de contrôle interne est un processus mis en place par l'encadrement et le personnel, destiné à maîtriser les risques liés aux établissements et services comme à la gestion financière, dans le but notamment de fournir des outils de gestion et de contrôle de la politique générale d'association au directeur général et de transmettre une information comptable et financière fiable au bureau et au conseil d'administration. Il repose essentiellement sur des moyens humains et sur un référentiel de procédures.

Hier, le centre de gestion assumait presque totalement à la place des établissements un rôle de technicité spécialisée. Les prestations étaient clairement identifiées : comptabilité, gestion de personnel, recrutement, paie, formation, instances représentatives du personnel, etc. Aujourd'hui, il remplit, en plus de ses tâches techniques et fonctionnelles, des fonctions plus globales et stratégiques telles que la politique de développement ou les relations avec les financeurs, dans le souci d'une optimisation permanente de l'organisation tant quantitative que qualitative... Il joue un rôle indispensable pour les établissements en étant d'abord garant des modes opératoires, des procédures et de méthodes partagées et unifiées ; mais aussi en étant facteur d'évolution de leurs missions et de

* Directeur général de l'Adapei des Vosges.

l'amélioration de la qualité des prises en charge. Ainsi, les moyens du siège social sont spécifiquement affectés à des fonctions intéressant effectivement et directement les établissements.

Le siège social se situe à l'articulation opérationnelle des plans d'actions décidés par le politique de l'association et de la mise en œuvre des projets et programmes prévisionnels des établissements en rapport avec notre « mission déléguée d'intérêt général et d'utilité sociale ». Son rôle est important tant pour la gestion quotidienne que pour les orientations stratégiques, éducatives, pédagogiques. Il n'a de cesse d'optimiser la gestion pour le meilleur emploi des fonds publics. Ainsi, il s'attache à responsabiliser et à professionnaliser les établissements d'autant que la taille, l'importance des missions de l'Adapei 88, son unicité de trésorerie et d'employeur juridique, son important budget social et économique, l'obligent à avoir des comptes annuels pour la globalité de l'entité juridique, contrôlés par un commissaire aux comptes et par les multiples autorités tarifaires.

À présent, notre association dispose d'un référentiel formalisé, connu de tous, qui nous a permis de sensibiliser l'ensemble des acteurs des établissements et du centre de gestion. Les directeurs agissent dans le cadre de projets d'établissement parfaitement intégrés dans le projet associatif de l'association. La clarification au moyen du dossier « frais de siège » a grandement facilité le fonctionnement des établissements et accompagne la dynamique des nouveaux établissements ouverts en 2006-2007. Le commissaire aux comptes testera, dans le cadre de son intervention légale, la réalité du fonctionnement des procédures, puis fera part de ses constats et recommandations. Il sera intéressant et pertinent, pour la direction générale, de disposer d'un constat externe. ■

UNALG : projets et anticipation

Certains membres de l'UNALG ont mis à profit la constitution du dossier d'habilitation du siège social pour aller plus avant : projet d'établissement du siège social évolutif, démarche globale d'amélioration de la qualité et d'évaluation, reflexion autour de budgets pluriannuels avec dotation globalisée commune à plusieurs établissements, coopération dans le cadre de groupements d'établissements, etc.

> Propos recueillis par Guy CASTINEL
auprès de Gérard MARCUS*

L'UNALG, Union nationale des associations laïques gestionnaires d'institutions du secteur sanitaire, social, médico-social, médico-éducatif, éducatif spécialisé, est une association loi 1901. Cette union est née le 14 novembre 2000 de la volonté des cinq organisations constitutives, reconnues d'utilité publique :

- l'ALEFPA, Association laïque pour l'éducation, la formation, la prévention et l'autonomie ;
- la fédération APAJH, Association pour adultes et jeunes handicapés ;
- l'Entraide universitaire ;
- la Ligue de l'enseignement ;
- la Fédération générale des associations départementales des PEP, Pupilles de l'enseignement public.

L'objectif de l'UNALG est d'assurer l'expression et la défense, auprès des pouvoirs publics, des valeurs et des positions propres à l'ensemble des associations adhérentes concernant à la fois l'accueil des différences et l'intégration la plus large possible des personnes en situation de handicap à la société commune, ainsi que la médiatisation des actions menées. Les membres ont souhaité réfléchir ensemble, échanger, se regrouper, mutualiser une partie de leurs moyens et définir un projet « Pour une appartenance citoyenne de tous à la société ».

Présente par ses cinq composantes sur tout le territoire national y compris les DOM-TOM, l'UNALG représente une grande diversité de prises en charge dans tous les domaines de l'action sociale, qu'il s'agisse d'enfance inadap-

* Permanent UNALG.

tée, de personnes handicapées, de personnes en difficulté sociale voire en voie de marginalisation, d'exclus, de demandeurs d'asile et de réfugiés politiques... Soit, dans le domaine de l'action sociale, plus de 1 150 établissements, services ou missions, plus de 63 000 personnes accueillies, plusieurs centaines de milliers d'actes par ans, plus de 34 000 salariés, et plus de 1 milliard d'euros de budget à gérer pour l'accompagnement des personnes handicapées.

Dans le cadre de sa commission technique « Responsabilités gestionnaires », l'UNALG assure des formations et des journées d'échange. Divers membres ont pu assister, notamment en 2006, à une sensibilisation sur le thème du dossier « frais de siège social ».

Au-delà du caractère très structurant de la démarche de constitution du dossier d'habilitation du siège social au plan des règles de gouvernance qu'il faut systématiquement actualiser et de la formalisation des procédures d'organisation générale et de contrôle interne, certains membres de l'UNALG ont mis à profit cette obligation pour aller plus avant dans cette voie. Quelques illustrations sont traitées ci-après.

L'Entraide universitaire (38 structures), par exemple, a rédigé le projet d'établissement du siège social. Elle a ainsi confirmé sa volonté de traiter le siège social comme un établissement à part entière, en prenant en compte son rôle technique et d'animation. Ce projet d'« administration générale » délimite les missions conférées par la structure politique à la structure technique. Élaboré en 2003, il a été voulu évolutif, et donc adaptable aux mouvements prévisibles du secteur. Ainsi prévoit-il, par exemple, que le siège social évalue et redéfinisse annuellement ses contrats d'objectifs aux regards des missions pour lequel il a été habilité.

D'autre part, l'association s'est engagée dans un projet global d'amélioration de la qualité et d'évaluation, tant au niveau des structures gérées que du siège social. Une formation des cadres dirigeants sur la qualité et l'évaluation a été mise en œuvre en 2003 ; l'année suivante, les établissements se sont engagés avec leurs équipes dans un processus « qualité », souvent avec le soutien d'un organisme référent en la matière. Quant au siège social, animateur de la démarche à travers de nombreux groupes de travail inter-établissements, il finalise pour 2007 un référentiel d'évaluation associatif articulé autour de trois axes forts :

- l'établissement médico-social, vecteur d'interactions entre l'association et les espaces politiques ;
- l'établissement médico-social et sa relation à l'usager au regard de sa mission de service public et du projet associatif ;
- l'établissement médico-social et son organisation administrative.

À ce jour, certains membres de l'UNALG étudient l'opportunité donnée par la circulaire n° DGAS/ SD5B/2006/216 du 18 mai 2006 pour établir des budgets pluriannuels et obtenir une dotation globalisée commune à plusieurs établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de la même enveloppe de crédits limitatifs. La coopération sociale et médico-sociale dans le cadre de groupements d'établissements fait également l'objet d'une réflexion. Au-delà de la logique budgétaire, les contrats d'objectifs et de moyens devraient permettre des avancées en terme de dynamisme de la gestion en offrant une plus grande visibilité à moyen terme. La mise en place d'outils de *reporting* et de connaissance des coûts conjuguée à une évaluation continue des programmes et de leur réalisation participent de cette démarche. Le rôle du siège social est renforcé par la contractualisation puisqu'il doit piloter les ressources financières et procéder à leur redéploiement éventuel.

La fédération APAJH (89 structures gérées en direct par la fédération et plus de 500 structures gérées par les comités APAJH départementaux) a obtenu le renouvellement de l'autorisation de frais de siège social en 2004 et elle a procédé à la reprise de nombreux établissements depuis cette date. Cette croissance des structures gérées nécessite des ressources supplémentaires au plan du siège financé. Ces besoins n'ont pu être anticipés lors du dépôt du dossier « frais de siège social » conduisant la fédération APAJH à demander la révision du financement du siège social. Cette démarche implique de budgétiser les nouvelles ressources nécessaires afin d'en solliciter la prise en compte par l'autorité de tarification. L'organisation et les contrôles internes sont en cours de revue afin de s'assurer que la maîtrise des opérations est assurée. ■

Grandes associations

Un siège à réinventer

Les récentes modifications législatives relatives aux frais de siège des associations, en élargissant les possibilités de financement d'un certain nombre d'activités, ouvrent la voie au développement de véritables sièges associatifs à l'instar de ceux des entreprises du secteur marchand. Dans ce contexte, s'interroger sur la nécessité et la légitimité de la création d'un siège peut paraître anachronique. Les avantages d'une telle structure sont considérés comme tellement évidents que personne n'ose plus poser la question. Et pourtant…

> Christophe PASCAL*
> Jean-Pierre CLAVERANNE**

Occultée par les considérations techniques sur les modalités d'affectation des frais de siège, l'évaluation du siège, de son périmètre et de son fonctionnement relève le plus souvent de l'implicite, voire du non-dit. Hérité du début du XX[e] siècle, le modèle à l'origine de l'organisation actuelle des siège mérite cependant d'être revisité à la lumière des nouvelles contraintes de transversalité et de flexibilité qui pèsent sur les organisations.

Un modèle historiquement daté

L'existence d'un siège (parfois également appelé *« corporate »* dans le jargon du *management*) n'est pas une évidence organisationnelle. Elle est intimement liée à un modèle d'organisation particulier, la « structure divisionnelle », inventé par de grandes entreprises américaines du début du XX[e] siècle comme Du Pont et General Motors, et qui caractérise habituellement les grandes entreprises privées, mais aussi les universités, les hôpitaux et des associations gérant des sites multiples. Ce type de structure correspond à un regroupement d'entités quasi autonomes (divisions, unités ou encore établissements) couplées par une structure administrative centrale. Selon la nature de l'activité, le découpage en unités s'effectuera par lignes de produits et services, par type de clients, sur une base géographique ou par localisation. Ce dernier cas est particulièrement présent dans le secteur social et médico-social, chaque établissement constituant alors une division organisationnelle.

Autonomie et délégation au service de l'efficacité

Le principe qui sous-tend la structure divisionnelle est la recherche de la baisse des coûts de coordination élevés engendrés par la diversification des marchés d'une entreprise. Dans ce modèle, l'efficacité économique repose en grande partie sur l'autonomie et la délégation. Chaque division comporte les fonctions nécessaires à la réalisation de ses missions sur son marché et, de ce fait, peut fonctionner comme une entité quasi autonome, libérant chacune des besoins de coordonner son activité avec celle des autres. Cette organisation a pour contrepartie la duplication de certaines fonctions dans chaque division, mais cette redondance autorise en principe une grande réactivité et une grande souplesse, puisqu'elle permet de prendre les décisions au plus près du terrain, sans avoir systématiquement à faire remonter les décisions jusqu'au sommet. Le siège constitue, dans ce contexte, une structure intégratrice destinée à donner du sens et de la cohérence aux missions des différentes entités qui la compose.

Pour ce faire, le *corporate* regroupe classiquement, selon Henry Mintzberg [1], six fonctions principales :

* Maître de conférences en sciences de gestion, IFROSS, université Lyon III.
** Professeur en sciences de gestion, IFROSS, université Lyon III.

(1) *Structure et Dynamique des organisations*, Henry Mintzberg, Les Éditions d'organisation, Paris, 1982, pp. 344-347.

- il détermine la stratégie d'ensemble de l'organisation et gère notamment le portefeuille stratégique par la création, l'acquisition, la vente et la fermeture des divisions ;
- il assure l'allocation des ressources financières entre les divisions : il retire éventuellement aux divisions les excédents de fonds dont elles n'ont pas besoin, se procure les fonds supplémentaires sur les marchés des capitaux ou auprès des financeurs lorsque cela est nécessaire, et alloue les fonds disponibles entre les divisions qui en ont besoin ;
- il élabore et pilote le système de mesure de la performance des divisions : les cadres du siège décident des mesures de performance, de la périodicité de ces mesures, des formats qui seront utilisés pour les plans et les budgets et du système d'information formalisé grâce auquel les résultats seront transmis au siège. Ils utilisent ensuite ces systèmes, définissent des objectifs en collaboration avec les directeurs de divisions et évaluent les résultats ;
- il remplace et nomme les directeurs de divisions, en fonction notamment de leur capacité à gérer les opérations de leur propre division en cohérence avec les objectifs d'ensemble de l'organisation ;
- il exerce un contrôle de nature personnelle sur le fonctionnement des divisions, afin de compléter les informations données par le système d'information formel (système de mesure de la performance), qui sont exclusivement quantitatives et peu propices à l'anticipation. Cette fonction s'exerce le plus souvent par la nomination d'auditeurs, de conseillers ou de chargés de mission rattachés au siège, qui vont dans les divisions « porter la bonne parole » mais aussi auditer le fonctionnement et la cohérence avec la vision centrale ;
- enfin, le siège fournit aux divisions certains services communs, notamment : les finances (fiscalité, assurance, régime de retraite, aide à la décision d'allocation des ressources), les questions juridiques, la gestion du personnel (rémunération des directeurs de divisions, gestion prévisionnelle de personnel, échelle générale des salaires), la recherche et le développement, les relations publiques.

Un siège à géométrie variable

Bien entendu, cette liste n'est pas figée, et le nombre de fonctions prises en charge et leur intensité peut considérablement varier d'une organisation à une autre. En particulier dans le cas d'une organisation par clientèle ou par zone géographique (par exemple un réseau d'établissements pour personnes âgées ou pour personnes handicapées), dans laquelle les divisions sont identiques les unes aux autres (chaque établissement pour personnes âgées du réseau accueille le même public avec les mêmes personnels et la même structure administrative), le siège est souvent encouragé à centraliser les décisions et les fonctions de support qui ont une importance critique pour la réalisation de la stratégie du groupe. Cette centralisation s'accompagne de la formalisation de normes opérationnelles communes destinées à standardiser les résultats. Les démarches qualité, qui constituent un atout concurrentiel essentiel dans les services non marchands, relèvent ainsi de plus en plus fréquemment de la structure centrale.

L'autonomie accordée aux établissements implique l'existence de mécanismes de contrôle au niveau du siège permettant de garantir un minimum de coordination.

Un modèle devenu inadapté

Séduisant en théorie, ce modèle de fonctionnement soulève cependant de nombreuses questions, en particulier à la lumière des modes de fonctionnement et des dérives observés dans l'industrie depuis plus d'un siècle et des spécificités du secteur non marchand.

Un mode de contrôle inadapté au secteur non lucratif

L'autonomie accordée aux services, départements ou établissements implique en contrepartie l'existence de mécanismes de contrôle au niveau du siège permettant de garantir un minimum de coordination. Le danger constant qui guette en effet ce type de structure est la dérive vers un conglomérat dans lequel les différentes composantes n'auraient d'autres relations que des relations capitalistiques. Cette contrainte de cohérence conduit généralement à mettre en œuvre des systèmes de contrôle de gestion axés sur les résultats, et plus particulièrement sur la

forme la plus synthétique et la plus facilement mesurable de résultat : les résultats financiers, et notamment, dans le modèle originel, celui du ROI (retour sur investissement).

Cette vision de la performance sous l'angle économique est adaptée au monde marchand, elle l'est moins au secteur non lucratif, dans lequel les objectifs sociaux (la qualité de la prestation, le respect des usagers, la protection de l'environnement, le développement du bien public, etc.) priment bien souvent. Le modèle du siège vu comme un gestionnaire de portefeuille arbitrant entre les différentes activités en fonction de leur rentabilité — modèle qui a fait la fortune d'empires comme General Electric — n'est pas adapté. La création ou le renforcement des sièges associatifs nécessite dès lors une véritable réflexion sur les dimensions non financières de la performance et sur les systèmes d'information et de mesure permettant de les alimenter. L'enjeu central réside dans le déploiement d'une véritable culture de l'évaluation à tous les niveaux de l'organisation, qui permette d'asseoir de véritables tableaux de bord et une contractualisation interne entre les divisions et le siège, mais aussi, pourquoi pas, à l'intérieur de chaque division.

Des systèmes d'information inopérants

À défaut d'une véritable subsidiarité, la tentation est grande de (re)centraliser au siège certaines décisions afin d'en assurer directement le pilotage et le contrôle.
Le *corporate* devient alors l'opérateur principal : il réunit l'essentiel des fonctions de gestion, et les unités appliquent les décisions prises au plus haut niveau, sans disposer d'une réelle autonomie stratégique. Cette centralisation s'appuie sur des systèmes de contrôle éthérés, pensés à partir du sommet de la hiérarchie, déconnectés du travail quotidien des agents dont ils sont censés rendre compte. Ces systèmes d'information sophistiqués, véritables « usines à gaz », s'apparentent à des couteaux qui n'auraient ni lame ni manche, incapables de rendre compte de la réalité du terrain et d'éclairer efficacement la prise de décision.

Des sièges de plus en plus bureaucratiques

De tels systèmes accentuent le clivage entre le siège et les unités : faute d'informations suffisamment riches et pertinentes en provenance de la base, le quartier général n'est pas capable de comprendre les différences de performance, d'organisation ou de politique entre les divers départements ou établissements. Il édicte sur cette base des principes généraux de gestion des divisions souvent trop simplificateurs pour coller aux réalités diverses de chacune. De ce fait, les divisions ont tendance à ignorer ces directives, ce qui encourage le siège à accentuer son contrôle sur elles en renforçant les procédures et les communications formelles. La souplesse et l'autonomie recherchées dans le modèle initial cèdent ainsi la place à une organisation beaucoup plus bureaucratique et centralisée. De fait, la plupart des fonctions de contrôle de gestion mises en œuvre dans les sièges sociaux sont centrées sur la méfiance vis-à-vis des hommes et des femmes qui travaillent dans les organisations. Au nom de cette méfiance se sont mises en place des procédures bureaucratiques qui ont été déviées de leur fonction initiale, dont le coût est supérieur aux économies qu'elles sont censées réaliser au nom de la gestion des risques. Le contrôle de gestion n'est plus centré sur l'adéquation entre les missions de l'entité, les ressources consommées et l'utilité sociale produite, mais sur le strict respect de la procédure de *reporting* en vigueur.

Dans les sièges sociaux et dans les organisations qui en dépendent, l'efficacité des parties est souvent acquise au détriment du tout.

Une efficacité globale faible

Dans les sièges sociaux et dans les organisations qui en dépendent, l'efficacité des parties est souvent acquise au détriment du tout. Le perfectionnement de l'efficacité de chacune des fonctions ou des services a pris le pas sur la cohérence de l'organisation (interdépendance des objectifs et des logiques de chacun, soin apporté pour équilibrer l'importance relative des différentes fonctions...). De ce fait, le travail nécessitant coopération et coordination entre plusieurs filiales, départements ou établissements est souvent source de problèmes. Les unités engagées dans des rails parallèles ne fonctionneraient même

pas si les acteurs appliquaient de façon stricte les règlements en vigueur. De même, la centralisation de certaines fonctions, si elle garantit un niveau donné de standardisation au sein du groupe, conduit cependant parfois à déresponsabiliser les acteurs de terrain. Le pilotage des démarches « qualité » depuis le siège en fournit une parfaite illustration.

Le risque de ces modes de gestion et contrôles de gestion bureaucratiques est de transformer les organisations en organisations non flexibles, souvent incapables de s'adapter rapidement à l'évolution du marché ou aux nouvelles donnes du secteur public, incapables d'être assez légères pour battre tout concurrent sur le terrain des prix, pas assez inventives pour garder une longueur d'avance, pas assez motivées pour assurer à leur clientèle une qualité et un service maximal.

Vers un nouveau cadre de référence

Les organisations ne peuvent plus, aujourd'hui, fonctionner avec des centres omnipotents et hypertrophiés, éloignés de leurs clients et de leurs salariés, fortement centrés sur les ressources et raisonnant en termes de « carte » et jamais de « territoire ». Le développement des exigences des clients, conjugué à l'intensification de la concurrence, impose de travailler au plus près du terrain pour offrir des services personnalisés et capables d'évoluer rapidement. La création de valeur repose désormais sur la capacité d'une organisation à faire travailler ensemble différents professionnels de métiers, de départements ou de divisions, fédérés par la production d'une prestation en réponse à un besoin clairement identifié. Ces nouvelles formes de travail transversales impliquent d'éclater les fonctions de support autrefois centralisées dans les sièges et d'affecter autour de chaque processus toutes les compétences nécessaires à sa réalisation, y compris les activités de soutien.

Dans ce contexte, « un nouveau siège est à inventer ou à renouveler ». Un siège plus réduit et plus ramassé, passant d'un rôle centré sur le contrôle et la surveillance à un rôle d'animateur et de conseil, chargé de coordonner l'action des différents éléments de l'organisation, d'impulser des actions communes et, surtout, de garantir la cohérence de l'ensemble. L'enjeu est de stimuler les synergies entre les différentes entités et professionnels, mais sans tomber dans le dirigisme[2].

Le développement de la « subsidiarité » constitue la clé de voûte d'une telle évolution : les décisions doivent se prendre au niveau le plus bas où le problème peut être résolu. La mise en œuvre de ce principe passe par une évaluation systématique et régulière de la pertinence des activités réalisées au siège au regard des besoins et des missions des unités. Suivant le principe de suppléance, seules doivent remonter au niveau supérieur les questions que la base ne peut pas traiter, le niveau supérieur ayant alors le devoir de soutenir cette dernière dans les limites du principe de subsidiarité.

Le développement de la responsabilité et des compétences managériales des dirigeants et cadres des divisions constitue la condition *sine qua non* de ce mouvement de délégation. Encore faut-il qu'ils puissent s'appuyer sur des systèmes d'information réellement opérationnels, c'est-à-dire bâtis à partir des représentations des acteurs de terrain, mais aussi sur des objectifs clairement définis. La mise en œuvre de tableaux de bord prospectifs (ou « équilibrés »), permettant de suivre la performance dans toutes ces dimensions, devrait sans doute fournir aux unités comme au siège le cadre de pilotage permettant d'intégrer ces différentes dimensions. ■

(2) Bearing Point, *Lettre Stratégie* n° 3, 2002, p. 7

Dossier du prochain numéro

La CNIL : procédures et obligations